中国金融稳定立法的底层逻辑与路径选择

肖　京
(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

摘　要: 在当前百年未有之大变局加速演进的特殊时期,需要加速推进中国金融稳定立法。为了确保中国金融稳定立法的精准有效,需要对中国金融稳定立法的底层逻辑进行深入研究,并在此基础上探寻中国金融稳定立法的路径。从历史与现实的维度来看,中国金融稳定立法的底层逻辑在于防范化解金融风险、应对可能发生的金融危机;从经济与社会的维度来看,中国金融稳定立法的底层逻辑在于促进经济高质量发展、维护社会和谐稳定;从国内与国际的维度来看,中国金融稳定立法的底层逻辑在于建设金融强国、维护国家金融安全。基于上述三重维度的底层逻辑,中国金融稳定立法应当坚持中国特色的基本路径、选择综合立法的基本模式、采取联动立法的推进方式。

关键词: 金融稳定法;底层逻辑;中国道路;立法模式;联动立法

中图分类号:D 922.28　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2024)02-0156-11

一、问题的提出

在当前百年未有之大变局加速演进的特殊时期,金融安全与金融稳定的重要性日益凸显。党的十八大以来,中央高度重视金融稳定与金融安全相关问题,多次强调金融稳定与金融安全的极端重要性。加快推进中国金融稳定立法,既是贯彻落实中央决策部署的重大举措,也是有效应对当前和今后一段时期内可能发生的金融风险的重要手段。2022 年 4 月,中国人民银行发布《中华人民共和国金融稳定法(草案征求意见稿)》;2022 年 12 月,第十三届全国人大常委会第三十八次会议对《金融稳定法(草案)》进行首次审议,并向社会公众征求意见;2023 年 5 月,中国人大网公布消息,第十四届人大常委会将于 2023 年 12 月第二次审议《金融稳定法(草案)》;2023 年 10 月,中国人民银行行长潘功胜明确表示,“加快推进金融稳定法立法工作”;①2023 年 10 月,中央金融工作会议强调,“加强金融法治建设,及时推进金融重点领域和新兴领域立法”,②对中国金融稳定立法起到了促进作用。

近年来,中国金融稳定法立法受到了学界的广泛关注,学者们从不同的角度对相关问题进行了较为深入的研究。从现有的研究成果来看,有学者从金融危机历史镜鉴的角度分析中国金融稳定立法进程,

---

收稿日期:2023-07-15
作者简介:肖京,中国社会科学院法学研究所副研究员。
基金项目:国家社科基金重大项目“数字经济治理体系法治化研究”(23&ZD155)。

① 潘功胜:《国务院关于金融工作情况的报告——2023 年 10 月 21 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上》,《中国金融家》2023 年第 10 期,第 36 页。

② 《中央金融工作会议在北京举行——习近平李强作重要讲话 赵乐际、王沪宁、蔡奇、丁薛祥、李希出席》,《人民日报》2023 年 11 月 1 日第 1 版。

并从宏观层面分析中国金融稳定立法基本问题;①也有学者从中观层面对金融稳定法的制度逻辑与规则优化进行研究;②还有学者从微观层面对金融稳定法的具体条文进行研究。③ 上述研究成果对于完善中国当前的金融稳定立法,无疑具有十分重要的参考价值。同时也应注意到,现有研究成果侧重于应用对策方面的具体分析,对相关制度设计和具体规则优化的关注度较高,而对中国金融稳定立法底层逻辑的相关研究仍不多见。为此,本文拟从历史与现实、经济与社会、国内与国际三个基本维度解析中国金融稳定立法的底层逻辑,并在此基础上探寻中国金融稳定立法的基本路径,以期对当前正在进行的中国金融稳定立法提供有益思路。

二、中国金融稳定立法的底层逻辑

为了确保中国金融稳定立法的精准有效,有必要深入分析中国金融稳定立法的底层逻辑,全面把握中国金融稳定立法的基本规律。对于中国金融稳定立法底层逻辑的解析,可以从不同的维度、层面和视角分别进行。其中,历史与现实之维、经济与社会之维、国内与国际之维则是探究中国金融稳定立法底层逻辑的三个基本维度,也是本文重点关注的维度。上述三个基本维度既相对独立,又密切联系,大致可以勾勒出中国金融稳定立法底层逻辑的总体框架。

(一)历史与现实之维的底层逻辑

从历史与现实的维度来看,中国金融稳定立法的底层逻辑在于,从金融危机历史事件中吸取教训,从法治文明发展史中汲取营养,进而通过金融稳定立法防范化解金融风险、应对可能发生的金融危机。"历史重复自己有线性的方式,也有非线性的方式,有符合逻辑的精准变化规律,也有逻辑不清的意外变化,甚至还有很多无法解释的历史困惑。"④梳理和反思近代以来金融危机事件以及金融危机立法的历史脉络,对当前中国正在进行的金融稳定立法,无疑具有十分重要的参考价值和指导意义。

就金融发展的历史来看,近代之前的农业社会,虽然也会发生一些金融风险事件,但因其社会影响范围相对有限,并未出现过现代意义上的金融危机。进入近代社会之后,随着金融社会化程度的不断提高,金融风险也在不断加大,金融危机问题逐渐凸显。出于应对金融危机、维护金融稳定与金融安全的客观需求,金融稳定立法应运而生。从这种意义上讲,金融稳定立法史同时也是一部金融危机应对史。⑤ 近现代以来的金融危机历史事件表明,防范和化解金融风险、有效应对金融危机,是世界各国进行金融稳定立法最直接、最根本的动因。无论是 17—18 世纪的西欧金融危机、1929—1933 年席卷整个西方世界的经济危机,还是影响深远的 2007—2008 年金融危机,都在不同程度上证明了金融稳定立法的紧迫性和必要性,并直接推动了金融稳定立法的不断完善。尤其是在 2008 年的金融危机之后,世界各国更是普遍重视加强金融稳定立法,德国于 2008 年 10 月通过《金融市场稳定基金法》,日本于 2008 年 12 月通过《金融机能强化法》修正案,英国于 2009 年通过《银行法》,美国于 2010 年出台《多德-弗兰克法案》。⑥ 与此同时,近代以来的金融危机事件,不断深化了人们对金融稳定内涵以及影响金融稳定

① 参见肖京:《金融危机历史镜鉴下的中国金融稳定立法》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 6 期,第 129—140 页;肖京:《〈金融稳定法〉立法中的三个基本问题》,《清华金融评论》2022 年第 8 期,第 29—31 页。

② 参见邢会强:《金融稳定法的制度逻辑与规则优化》,《法学杂志》2023 年第 5 期,第 77—92 页。

③ 参见郑联盛:《〈金融稳定法〉的核心、意义与改进建议》,《中国外汇》2022 年第 9 期,第 36—38 页;刘少军:《关于制定〈金融稳定法〉的思考与完善建议》,《法学杂志》2023 年第 4 期,第 76—91 页。

④ 刘鹤主编:《两次全球大危机的比较研究》,北京:中国经济出版社 2013 年版,第 4 页。

⑤ 关于金融危机史的相关梳理,可参见查尔斯·P. 金德尔伯格、罗伯特·Z. 阿利伯:《疯狂、惊恐和崩溃——金融危机史》,朱隽、叶翔、李伟杰译,北京:中国金融出版社 2017 年版。

⑥ 肖京:《〈金融稳定法〉立法中的三个基本问题》,《清华金融评论》2022 年第 8 期,第 31 页。

的主要因素的认识,进一步凸显金融稳定法治的重要性①,对金融政策的走向产生了重要影响,②为现代金融稳定立法提供了重要的理论依据。近代以来的金融危机事件对当前正在进行的中国金融稳定立法具有十分重要的参考价值。尽管近代以来西方国家金融危机事件发生的时代背景、经济基础、社会基础与当代中国现实情况具有一定的差异性,但历史经常会“押着相同的韵脚”,中国近年来发生的金融风险事件与历史上的金融危机事件具有高度的相似性。因此,中国金融稳定立法必须以史为鉴,充分吸取近代以来金融危机历史的经验教训,最大限度地防范和化解金融风险,坚决守住不发生系统性金融风险的底线。

就法治文明发展的历史来看,法治文明是人类文明进步的标志。③ 金融稳定立法是法治文明发展到一定历史阶段的产物,是法治文明在金融领域的重要成果。人类社会法治文明源远流长,在不同的历史阶段,法治文明的具体形式虽然有所区别,但始终围绕国家与社会、权力与权利等核心命题发展演进。历经数千年的长期积淀,人类社会法治文明建设取得了丰硕成果,形成了高度发达的现代法治文明。在现代社会,法治顺应时代要求、引领价值追求、彰显社会正义、维护社会公平,④在政治、经济、社会、文化等多个领域都发挥着十分重要的作用。相较于漫长的法治文明史,金融稳定立法的历史并不算长。总体来看,金融稳定立法不仅与金融业务的发展水平直接相关,还与法治文明的发展阶段紧密相连。近代以来,随着金融业务的快速发展和法治文明水平的不断提升,金融稳定立法的时机逐渐成熟。金融稳定立法在法治文明的演进中孕育而生,并随法治文明的发展不断完善。随着金融稳定立法在各国实践探索的不断深入,金融稳定立法逐渐成为法治文明在金融领域的重要成果。金融稳定立法与法治文明之间具有辩证统一的内在密切联系。一方面,金融稳定立法以法治文明的高度发达为前提、以现代法治社会为根基,在时代背景、价值追求、总体目标和制度建构等方面与现代法治具有高度的契合性。⑤ 人类社会数千年来不断丰富的法治理论与实践,不仅为金融稳定立法提供了深厚的理论基础、丰富的实践基础和坚实的社会基础,还在立法理念和制度设计等方面对金融稳定立法产生了重要影响。另一方面,金融稳定立法作为现代法治文明在金融领域的重要成果,在金融领域弘扬法治精神、彰显法治理念,与现代法治的基本理念紧密融合、相得益彰,进一步丰富了现代法治体系的基本内涵。从法治文明史的角度审视中国当前的金融稳定立法,法治文明的基本价值、理念和追求应当在立法中得到充分体现。

历史是现实的基础,而现实则是历史的延续。研究历史的重要意义就在于,从历史事件中吸取正反两方面的经验教训,进而为解决现实问题提供思路。站在历史与现实的交汇点加快推进中国金融稳定立法进程,特别需要从历史与现实之维厘清中国金融稳定立法的底层逻辑。由前文对金融危机历史以及法治文明史的相关梳理可以看出,金融稳定立法、金融危机应对、法治文明发展之间具有内在的逻辑关系。一方面,历史上金融稳定立法的直接动因是应对金融危机的客观需要,而当前正在进行的中国金融稳定立法的直接动因同样是防范化解金融风险和有效应对金融危机的现实需求。虽然中国当前所要面对的金融风险在具体表现形式等方面,与历史上已经发生的金融危机有所差异,但影响金融稳定、引发金融危机的主要因素并未有实质性改变。历史不会简单地重复,但会“押着相同的韵脚”。基于这一底层逻辑,中国金融稳定立法必然要围绕防范化解金融风险这一关键问题。另一方面,金融稳定立法是法治文明在金融领域的重要成果,必然要遵循金融规律并以现代法治基本理念为指引,架起有效连接金

① 参见肖京:《金融危机历史镜鉴下的中国金融稳定立法》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 6 期,第 129—140 页。

② 参见周小川:《金融政策对金融危机的响应——宏观审慎政策框架的形成背景、内在逻辑和主要内容》,《金融研究》2011 年第 1 期,第 1—14 页。

③ 李林:《现代化中华法治文明及其世界意义》,《中国社会科学》2022 年第 12 期,第 59 页。

④ 肖京:《筑牢现代金融监管的法治根基》,《清华金融评论》2023 年第 8 期,第 34 页。

⑤ 肖京:《筑牢现代金融监管的法治根基》,《清华金融评论》2023 年第 8 期,第 34 页。

融规律与法治文明的桥梁。作为对传统法治文明传承与超越的中国金融稳定立法,必然要以现代金融法治文明为指导,彰显法治文明的现代理念与基本价值。这就意味着,从金融与法治的双重历史背景和现实需求出发,当前正在进行的中国金融稳定立法,必须符合历史与现实逻辑、解决中国实际问题,充分尊重金融领域的客观规律并符合法治基本要求,在弘扬法治核心理念、彰显法治基本精神等方面发挥其应有的作用。

(二)经济与社会之维的底层逻辑

从经济与社会的维度来看,中国金融稳定立法的底层逻辑在于,通过对金融风险的防范、化解和处理,促进经济高质量发展、维护社会和谐稳定,并以此实现经济与社会的综合平衡。虽然中国金融稳定立法的直接动因是防范化解金融风险、应对可能发生的金融危机,但其更深层次的目标任务则是实现经济与社会层面的综合平衡。① 因此,很有必要从经济与社会之维对中国金融稳定立法的底层逻辑进行分析,以确保中国金融稳定立法最大限度发挥其应有的经济社会功能。

就经济层面的视角而言,中国金融稳定立法的直接目标固然是防范和化解金融风险、维护金融稳定,但仍须考虑到对经济领域的深层次影响,需要以促进经济高质量发展为长远目标。金融不可能脱离整个经济体系而孤立存在,金融是国民经济的血脉,深植于整个国民经济体系。经济的基础性地位决定了中国金融稳定立法必须要考虑到对经济发展的促进问题。人类社会发展的历史轨迹表明,经济基础作为人类维持基本生存的重要物质条件,贯穿人类社会发展的全过程,在人类历史发展中始终发挥着重要的基础作用。从这种意义上讲,人类社会发展史必然是经济发展史。在现代社会,发展经济不仅是满足人民日益增长的物质需求的根本途径,还是大国之间进行激烈竞争的重要手段。正是因为如此,“如何通过有效的发展,实现国富民强,始终是世界各国普遍追求的重要目标”。② 就当前中国的实际情况而言,经济发展在中国发展的整体布局中具有举足轻重的重要地位。改革开放四十余年来,中国经济发展取得了长足进展,但也存在发展不平衡、不协调、不可持续等方面的突出问题。如何在新的历史时期实现经济高质量发展,仍然是当今中国无法回避的重大课题,也是当前中国经济工作的重中之重。2022 年 10 月,习近平总书记在党的二十大报告中明确指出,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,③对高质量发展的重要意义进行了特别强调。2023 年 10 月,习近平总书记在中央金融工作会议中明确提出,“金融是国民经济的血脉,是国家核心竞争力的重要组成部分”,④对金融的重要性进行了精准定位。在当前历史阶段,必须深刻认识并准确把握金融稳定与高质量发展之间的逻辑关系。从金融的本质来看,金融必须服务实体经济、助力实体经济高质量发展。为了实现经济高质量发展的目标,就必须充分发挥金融的重要作用,更要防范化解金融风险、维护金融稳定与金融安全,守住不发生系统性金融风险的底线。金融稳定不仅是实现金融发展的重要前提和必要条件,还是实现经济高质量发展的重要保障。近代以来的金融危机的历史事件警示我们,金融危机不仅会对金融行业带来毁灭性打击,还有可能会因为金融风险的外溢等原因引发经济危机。从这种意义上讲,通过防范化解金融风险为经济高质量发展提供重要保障,是中国金融稳定立法在经济层面的底层逻辑。

---

① 经济与社会平衡问题较为复杂,相关学科已经进行了较为深入研究,可参见王浦劬、季程远:《我国经济发展不平衡与社会稳定之间矛盾的化解机制分析》,《政治学研究》2019 年第 1 期,第 63—76 页;郭树清:《中国经济的内部平衡与外部平衡问题》,《经济研究》2007 年第 12 期,第 4—10 页;孙祁祥、肖志光:《社会保障制度改革与中国经济内外再平衡》,《金融研究》2013 年第 6 期,第 74—88 页。

② 张守文:《发展法学:经济法维度的解析》,北京:中国人民大学出版社 2021 年版,第 1 页。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社 2022 年版,第 28 页。

④ 《中央金融工作会议在北京举行——习近平李强作重要讲话 赵乐际、王沪宁、蔡奇、丁薛祥、李希出席》,《人民日报》2023 年 11 月 1 日第 1 版。

就社会层面的视角而言,金融稳定有利于维护社会稳定、促进社会发展,而社会稳定与社会发展也会在很大程度上影响到金融稳定的实现。因此,中国金融稳定立法不仅应当聚焦防范化解金融风险、维护金融稳定,还应当对影响金融稳定的社会因素以及金融风险外溢引发的社会风险予以高度关注。一方面,人类社会发展的历史进程表明,维护社会层面的基本稳定是实现金融稳定的必要前提条件。要实现金融稳定和经济发展的目标,就必须最大限度维护社会基本秩序稳定。如果不能维持最基本的社会秩序稳定并不断促进社会发展,金融稳定的目标就无法真正实现,经济发展的整体进程也会受到严重影响。另一方面,金融稳定不仅是广义上的社会稳定的重要组成部分,也是维持社会稳定、实现社会发展的关键因素。严重的金融危机必然会导致经济危机和社会危机,历史上因金融危机引发经济危机、社会危机的具体例子并不少见。中国当前出现的一些金融风险已经危及社会稳定,同样应当引起高度重视。金融危机、经济危机、社会危机等各种危机经常相伴而生,通过金融稳定立法实现社会层面的基本稳定并以此促进社会发展,应该是中国金融稳定立法的应有之义。由以上分析可以看出,中国金融稳定立法的社会逻辑就在于,通过对金融风险的防范化解,实现金融稳定,进而有效避免因金融危机引发的社会危机,维护社会的基本稳定和持续发展。

在现代社会,经济与社会的综合平衡对于金融稳定的实现至关重要,因而也应当成为中国金融稳定立法所重点关注的问题。从人类社会发展的历程来看,经济与社会的发展并不总是同步,失衡的现象时有发生,但基本上都是在经济与社会的动态综合平衡中不断前进。相比之下,在经济与社会大致平衡的状态下,金融稳定更容易得到维持;而在经济与社会发展失衡的情况下,金融稳定的平衡性就很难得到有效保障。尤其是在经济与社会发展严重失衡的时候,金融风险的积聚常常会引发严重的金融危机。改革开放以来,我国的经济发展取得了举世瞩目的成就,但在社会发展方面相对滞后,出现了经济与社会发展失衡的现象。① 这种经济与社会发展失衡可以体现为多个方面,尤其是在收入分配、教育、医疗卫生、住房保障等民生领域,失衡问题体现得尤为明显。以当前中国的收入分配为例,居民收入在国民收入分配中的比重明显偏低,行业收入差距、地区收入差距明显进一步拉大,已经影响到了中国经济的发展和社会的和谐稳定。为了有效解决当前中国经济与社会失衡问题,必须深刻把握经济发展与社会稳定之间的辩证关系,多措并举实现经济与社会的综合平衡。金融稳定一端连接着经济发展,另一端又连接着社会稳定,是实现经济与社会综合平衡的重要桥梁、重要环节和重要纽带。中国金融稳定立法必须高度重视经济与社会综合平衡对维持金融稳定的基础性作用,充分考虑金融稳定对经济与社会综合平衡的重要价值、意义和功能,以经济发展与社会稳定的双重关注为重心。

(三)国内与国际之维的底层逻辑

从国内与国际的维度来看,中国当前金融稳定立法的底层逻辑在于,中国金融稳定立法要着眼于国内国际两个大局,不仅要立足于中国国内现实,还应当充分考虑到世界政治经济格局的重大调整,在防范化解金融风险、维护金融稳定、确保金融安全方面做好应对。在当前世界百年未有之大变局加速演进的特殊时期,国际政治经济格局正在经历一系列重大调整,国内一系列的重大改革也在全面深入推进。面对当前严峻的国内国际新形势,中国金融稳定立法必须坚持宏观思维、战略思维、系统思维、辩证思维、底线思维,从国内国际两个大局的高度进行前瞻性思考、全局性谋划。

从国内的视角来看,随着我国社会主要矛盾的转变,政治、经济、社会多个领域必将面临一系列新的重大调整,中国金融稳定立法必须立足于中国现实,对上述重大调整进行有效回应。2017 年 10 月,党的十九大报告明确指出,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充

① 肖京:《经济法的经济社会二元功能之冲突与平衡》,《法学论坛》2012 年第 6 期,第 76 页。

分的发展之间的矛盾”,并提出要“着力解决好发展不平衡不充分问题”。① 2022 年 10 月,党的二十大报告提出了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的宏伟目标,把高质量发展作为“全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,并明确提出要“深化金融体制改革”“强化金融稳定保障体系”,②对今后的重点工作进行了总体部署。就金融领域而言,2023 年 3 月开启的新一轮国家机构改革对金融监管体制进行了重大改革,③而 2023 年 10 月的中央金融稳定工作会议则提出了建设金融强国的宏伟目标。④ 上述国内层面一系列的深层次改革与调整,必将对当前的中国金融稳定立法产生重要而深远的影响。从国内视角的底层逻辑来看,当前的中国金融稳定立法必须立足于中国现实,对当前国内的重大改革成果尤其是金融领域的重大改革成果进行有效回应,用法治的方式对金融领域的重大改革成果进行确认和巩固。中国当前的金融稳定立法,不仅要具有防范化解金融风险、维护金融稳定的直接功效,还要能够助力于金融强国宏伟目标的实现。

从国际的视角来看,中国金融稳定立法必须要准确把握世界政治经济格局的重大变化,更加全面地把握影响中国金融稳定立法的各种外部因素,更好地维护国家金融安全、助力金融强国宏伟目标的实现。如前所述,在当前百年未有之大变局加速演进的特殊时期,中国金融稳定立法不仅要立足于中国现实,还要充分考虑到国际层面因素的重要影响及其应对措施。从世界政治格局来看,大国之间的关系正在进行深层次的调整,地缘冲突问题层出不穷;就世界经济格局而言,世纪疫情影响深远,全球经济复苏动力不足,单边主义、保护主义、逆全球化思潮开始抬头,现有的世界经济秩序正在面临严峻的挑战。受世界政治、经济格局重组等因素的影响,西方国家在开启货币宽松的闸门之后又进入了加息周期,加息浪潮的外溢效应明显,汇率危机、外债危机、金融危机的风险正在不断加大,世界金融形势不容乐观。⑤在当前不断扩大对外开放的背景下,中国金融稳定与金融安全不仅受国内各种因素的直接影响,同时也受到国际背景和因素的重要影响。上述世界政治经济格局的重大调整,必然会对中国金融安全与金融稳定产生深远的重大影响。为此,中国金融稳定立法必须精准把握世界政治经济格局的重大变革并对其进行积极回应,在立法中充分考虑到国际层面的因素对中国国内金融稳定的重要影响。

当今的世界是开放的世界,中国对外开放的大门只会越开越大。以开放促改革、促发展,是我国现代化建设不断取得新成就的重要法宝。⑥ 面对严峻的国内国际新形势,中央审时度势,从国内国际两个大局出发,提出了一系列重要论断,作出了一系列重要决策部署。党的二十大报告明确指出,“坚持高水平对外开放,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,⑦这既是对国内现状的精准把握,也包含着对世界政治经济新格局的清醒认知。中国的发展既要靠中国自己努力,也离不开包容开放的国际环境,需要在增强自身实力的同时更好地融入世界总体发展格局。为此,需要更好地全面统筹国内国际两个大局,在推动国内金融高质量发展、推动金融强国宏伟目标实现的同时,积

---

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社 2017 年版,第 11 页。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第 28、29 页。

③ 《中共中央国务院印发〈党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》2023 年 3 月 17 日第 1 版。

④ 《中央金融工作会议在北京举行——习近平李强作重要讲话 赵乐际、王沪宁、蔡奇、丁薛祥、李希出席》,《人民日报》2023 年 11 月 1 日第 1 版。

⑤ 肖京:《涉外金融法治建设亟需进一步加强》,《中国外汇》2023 年第 16 期,第 26 页。

⑥ 冯果:《资本市场制度型开放的内在机理与法治因应》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 5 期,第 164 页。

⑦ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第 28 页。

极参与国际金融规则的制定与落实,加强涉外金融领域的法治化建设,以法律手段有效维护国家金融安全与金融合法权益。从这一底层逻辑出发,中国的金融稳定立法,既要注重对国内金融风险的防范化解,又要特别注意国际金融风险外溢对中国金融稳定的负面影响。为此,需要在法律制度设计和具体条文制定时综合平衡国内国际多重因素,进一步提升立法的科学性与实用性。

三、中国金融稳定立法的路径选择

中国当前的金融稳定立法不仅需要在具体条文设计方面做到体系化、科学化、精细化,还要在基本路径、立法模式与推进方式等重大问题上进行正确选择。上述三方面的重大问题的选择,不仅直接决定中国金融稳定立法的基本走向,还在很大程度上影响金融稳定法的具体制度设计与相关条文表述,对中国金融稳定立法具有决定性的基础作用。对上述三方面重大问题的抉择,需要从更深层面进行权衡。本文分别从历史与现实、经济与社会、国内与国际三个基本维度对中国金融稳定立法的底层逻辑进行了分析。中国金融稳定立法应该坚持中国特色的基本路径、选择综合立法的基本模式、实行联动立法的推进方式,制定出一部符合中国现实需求、解决中国现实问题、具有鲜明中国特色的金融稳定法。

(一)坚持中国特色的基本路径

基本路径的选择至关重要,中国金融稳定立法的首要问题就是要做好基本路径的选择。中国特色的"核心要义是摆脱学徒状态,不再依赖外来的思想、理论和言说方式来指导自己的实践、建构自己的理论体系"。① "中国道路有着深厚的历史根基",②中国金融稳定立法选择中国特色的基本路径,是由上述历史与现实之维、经济与社会之维、国内与国际之维三个层面的底层逻辑决定的。从历史与现实的维度来看,站在历史与现实的交汇点,金融危机的历史经验与中国金融稳定的现实需求决定了中国金融稳定立法必须坚持中国特色的基本路径;从经济与社会的维度来看,经济高质量发展与社会稳定发展的客观要求决定了中国金融稳定立法必须坚持中国特色的基本路径;从国内与国际的维度来看,建设金融强国的宏伟目标与维护国家金融安全的基本需求同样决定了中国金融稳定立法必须走中国特色的基本路径。需要注意的是,中国金融稳定立法选择中国特色基本路径,决不是固步自封,也不是对世界金融稳定立法有益经验的拒绝,而是坚持在立足中国现实的基础上,找准中国问题,并制订出科学有效的中国方案。为此,需要从以下三个方面把握中国金融稳定立法中的中国特色的基本路径。

一是要立足中国现实,牢牢把握维护中国金融稳定的现实需求。中国金融稳定立法必须立足中国现实,必须符合金融稳定立法的中国逻辑。这里的现实需求与中国逻辑,至少应当包括三个层面。首先,是维护金融稳定、防范化解金融风险的直接现实需求。改革开放以来,我国金融业发展迅速,但同时也积聚了不少金融风险。尤其是在当前数字经济快速发展的背景下,金融风险进一步加大。因此,中国金融稳定立法首先必须要满足维护金融稳定、化解金融风险的直接现实需求,解决中国当前最为紧迫的重大现实问题。其次,是促进经济与社会的综合平衡发展这一重大现实需求。如前所述,金融是国民经济的血脉,是影响社会稳定与发展的重要因素,尤其是在中国社会矛盾已经转化的大背景下,实现经济与社会的综合平衡发展就成为中国的重大现实需求。最后,是实现金融强国与维护国家金融安全的战略现实需求。在当前复杂的国内国际新形势下,中央提出了建设金融强国的宏伟目标,从战略全局对当前和今后一段时期内中国金融发展提出的新要求,也是应对国际金融风险和维护国家金融安全的重大举措,对有效维护中国金融稳定具有十分重要的意义。当前中国金融稳定立法需要从以上三个层面把握维护中国金融稳定的现实需求。

二是要找准中国问题,精准提炼影响中国金融稳定的主要因素。为了确保中国金融稳定立法的精

① 刘曙光:《中国自主知识体系建构的方法论自觉》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 5 期,第 5 页。
② 徐勇:《历史延续性视角下的中国道路》,《中国社会科学》2016 年第 7 期,第 4 页。

准有效,需要对影响中国金融稳定的主要问题进行精准把握。影响金融稳定的主要因素,虽然在国际层面具有一定的共通性,但也呈现出明显的国情特色。尤其是对于中国这样一个地域辽阔、经济发展阶段又明显不同于世界其他国家的经济大国,在金融风险的具体表现方面更是极具有中国特色。就当前影响中国金融稳定的主要因素来看,房地产金融风险、地方债金融风险和中小金融机构风险等问题十分突出。近年来,广受社会各界关注的重大金融风险事件,多数发生在上述领域。就地方债金融风险而言,中国的地方债金融风险,与中国的财政模式直接相关,具有明显的国情特色。就房地产金融风险和中小金融机构风险而言,西方国家虽然也在不同程度上存在这方面的问题,但在具体表现形式和产生根源方面,中国与西方国家之间同样具有明显的差异。针对上述问题,中国目前主要采用行政手段和经济手段进行应对,在法治供给方面明显不足。为此,中国金融稳定立法必须针对上述突出问题予以法治回应。

三是要提出中国方案,科学构建防范化解中国金融风险的长效机制。坚持中国特色的基本路径,意味着必须能够针对当前影响中国金融稳定的主要问题,提出切实可行的解决中国问题的相应对策。这种对策方案,既包括应对紧急情况的临时方案,也包括防范化解金融风险的长效机制;既包括运用行政手段和经济手段实施的应对方案,也包括运用法治手段实施的应对方案。从全面推进依法治国和建设法治中国的总体要求来看,法治手段应当成为中国防范化解金融风险的主要手段。从这种意义上讲,当前的中国金融稳定立法肩负着重要的历史任务,需要从更长远的角度构建真正有效的法治体系。从法治的基本要求来看,中国金融稳定立法必须能够真正有效解决上述影响中国金融稳定的主要问题,构建出符合中国国情的长效机制。为此,需要进一步坚持市场化、法治化的方向,从法律层面上对影响金融稳定的各项具体措施进行精心设置。

(二)选择综合立法的基本模式

立法模式选择至关重要,①也是当前中国金融稳定立法必须面对的基本问题。对于中国金融稳定立法的模式选择问题,有两种不同观点:一种观点认为,《金融稳定法》应当是包含金融风险防范、化解与处置的综合性立法;而另一种观点则认为,《金融稳定法》应当是聚焦于金融风险处置的专门法。②前者的主要依据主要是金融行业具有综合性,金融风险的积聚具有长期性,金融稳定立法不仅要关注对金融风险的处置,同时还要注重从事前、事中阶段对金融风险的防范化解。后者的主要依据在于从立法技术上来看,由于影响金融稳定的因素具有多元性,在事实上很难做到综合性立法,因此应聚焦于对金融风险的处置。应当说,上述两种不同观点从不同的视角观察问题,都具有一定的合理之处。但如果从中国金融稳定立法的底层逻辑来看,采取综合立法模式更加科学合理。

从历史与现实之维的底层逻辑来看,立法模式的选择归根结底还是要遵从于现实的需要。综合立法是金融稳定立法的历史趋势与现实选择。如果说在金融行业不太发达的时候,对金融行业进行分业监管具有其相应的合理性的话,那么在当前金融行业高度发达、金融业务高度复杂的情况下,分业监管已经被实践证明是不可行的。随着科学技术和金融行业的快速发展,金融领域的风险比以往任何时候都复杂。现代金融稳定问题已经远远超越金融领域的具体行业,广泛涉及金融行业的全部领域。尤其是对互联网金融等新兴领域金融风险的防范,已经突破以往的认知和历史经验,客观上要求采取综合性手段予以应对。这就要求中国金融稳定立法必须具有一定的综合性,以确保能够真正有效地防范化解金融风险。就中国当前金融行业发展的实际情况来看,近年来出现的“P2P 爆雷”事件、房地产违约等事件,已经充分证明了之前的分业监管在应对新的金融风险方面的局限性。为此,2023 年 3 月,中国金融体制进行了重大调整,组建中央金融委员会、设立中央金融委员会办公室,组建中央金融工作委员会,

---

① 尤其是在当前法典化的背景下,如何进行立法模式的选择,确实需要考虑多方面的因素。相关分析可参见张守文:《经济法的立法路径选择》,《现代法学》2023 年第 1 期,第 118—131 页。

② 肖京:《〈金融稳定法〉立法中的三个基本问题》,《清华金融评论》2022 年第 8 期,第 30 页。

组建国家金融监督管理总局,从领导体制上加强对金融工作的统一领导。① 中国金融体制的改革推进也为金融稳定综合执法提供了有利条件。由此可见,从历史与现实的维度来看,中国金融稳定立法宜采用综合立法模式。

从经济与社会之维的底层逻辑来看,实现经济与社会的综合平衡,需要采取综合立法模式。随着中国社会主要矛盾的转变,如何有效应对经济社会发展中不平衡不充分、城乡区域发展与收入分配差距过大等突出的经济社会问题,已经成为当前经济社会工作的重心。当前,高质量发展已经成为全面建设社会主义现代化国家的首要任务。这里的高质量发展,既包括经济的高质量发展,也包括社会的高质量发展,是实现经济与社会综合平衡的高质量发展。经济高质量发展就是要更加注重平衡、协调、可持续发展,需要更加重视经济发展的综合效应与整体推进。金融工作必须坚持服务实体经济的根本宗旨,必须不断满足经济社会发展和人民群众日益增长的金融需求。无论是从推动经济高质量发展的角度来看,还是从维护社会稳定的角度来看,中国都需要一部具有综合性的金融稳定法。事实上,基于现实的复杂性,妥善解决金融风险通常需要通过综合平衡的方式进行。考虑到中国金融发展尤其是数字时代金融领域的新业态、新问题、新风险,为了对金融风险实现有效的法律调整,必须采用综合调整的方式进行。由此可见,从经济与社会综合平衡的客观需要来看,中国金融稳定立法需要采用综合立法的模式。

从国内与国际之维的底层逻辑来看,统筹国内国际两个大局、维护国家金融安全、实现金融强国目标需要采取综合立法。如前文所述,在当前百年未有之大变局加速演进的特殊时期,金融安全与金融稳定问题至关重要。金融是国家核心竞争力的重要组成部分,中华民族要想屹立于世界民族之林,就必须加快建设金融强国。金融安全是国家安全的重要组成部分,直接关系到国家的前途和命运。在当前国内国际新形势下,中国金融稳定立法很有必要选择综合性立法。从实现金融高质量发展和建设金融强国宏伟目标的国内维度来看,采取综合立法有利于推动中国国内金融行业的发展,从而助力金融强国宏伟目标的实现。从推进高水平对外开放和应对国际金融风险的国际维度来看,采取综合性立法不仅有助于推进中国高水平对外开放,还有助于防范应对国际金融风险对中国金融的负面影响。2023 年 10 月,习近平总书记在第三届"一带一路"国际合作高峰论坛开幕式上明确提出"全面取消制造业领域外资准入限制措施"。② 随着中国金融领域对外开放水平的不断提高,国外金融对中国金融稳定的影响进一步加大。为了更好应对高水平对外金融开放带来的新挑战,很有必要采取综合立法的模式进行金融稳定立法。

综合上述分析可以看出,中国金融稳定立法选择综合立法是基于多维度的底层逻辑。中国金融稳定立法的模式选择不能仅仅停留在技术层面的分析,而是应当从全局和整体的高度,深入分析中国金融稳定立法模式选择背后的深层次问题。唯有如此,才能确保立法真正符合中国国情和实际需要。

(三)实行联动立法的推进方式

基于综合立法的基本定位与模式选择,中国金融稳定立法必然涉及金融稳定法与其他相关法律法规之间的衔接与协调问题。这些相关法律法规既包括中国人民银行法、商业银行法、银行业监督管理法、保险法、证券法、信托法、反洗钱法等金融法律法规,也包括公司法、企业破产法等民商法律制度。金融立法之所以如此复杂,是因为金融稳定问题涉及经济与社会的多个层面,具有较强的综合性。金融稳定问题的综合性在客观上要求金融稳定立法必须注重与其它相关法律法规之间的衔接、协调与配合。考虑到与金融稳定法相关的中国人民银行法、商业银行法、银行业监督管理法、反洗钱法、公司法等法律法规本身也正处在修改完善的关键阶段,联动立法应当是当前金融稳定立法较为可行的推进方式。

---

① 《中共中央国务院印发〈党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》2023 年 3 月 17 日第 1 版。

② 习近平:《建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届"一带一路"国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》,《人民日报》2023 年 10 月 19 日第 2 版。

从历史与现实的维度来看,实行联动立法与中国金融法律制度的历史相关,也与当前中国金融法律制度修改完善的现实需求相符合。我国自 1993 年推出“分业经营、分业管理”金融体制改革之后,先后出台了《中国人民银行法》《商业银行法》《保险法》《证券法》《银行业监督管理法》等法律法规,以立法的形式对“分业经营、分业管理”的金融体制进行确认。但是随着金融体制改革的深入推进,也必须对相关法律法规进行较大幅度的修改完善。① 2020 年 10 月,中国人民银行分别发布了《商业银行法(修改建议稿)》《中国人民银行法(修订草案征求意见稿)》,并向社会公开征求意见。2022 年 11 月,原中国银保监会发布《中华人民共和国银行业监督管理法(修订草案征求意见稿)》,并向社会公开征求意见。2023 年 5 月,中国人大网公布的《全国人大常委会 2023 年度立法工作计划》将企业破产法、商业银行法、保险法、中国人民银行法、反洗钱法列入预备审议的法律案。2023 年 9 月公布的《十四届全国人大常委会立法规划》,把公司法、企业破产法、商业银行法、保险法、中国人民银行法、反洗钱法等相关法律的修改列入到 79 件“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”的第一类项目,并将银行业监督管理法修改列入 51 件“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”的第二类项目。随着 2023 年新一轮金融体制改革的推进,中国金融体系总体框架基本成型,使得联动立法具有较高的可行性。在这一背景之下,中国金融稳定立法完全有条件实行联动立法,在制定金融稳定法的同时,同步推进相关法律法规的修改与完善。这样既有利于金融稳定法与其它相关法律法规之间的衔接,也有利于把新一轮金融改革的最新成果在相关法律法规中予以体现。

从经济与社会的维度来看,联动立法可以最大限度避免法律之间相互冲突产生的负面影响,从而更有利于经济高质量发展与社会和谐稳定。金融是国民经济的血脉,已经广泛渗入经济社会的方方面面,对经济社会发展起着举足轻重的作用。金融稳定问题牵一发而动全身,金融风险防范化解的质量直接影响到经济与社会的稳定发展。从经济与社会综合平衡的现实需求来看,规则一致的金融法律制度体系对于实现经济与社会的综合平衡具有重要的意义。中国金融稳定立法在制定过程中必然要特别注重与相关法律制度的衔接配合问题,最大限度避免规则不一带来的负面影响。就我国目前的实际情况来看,与金融稳定法直接相关的中国人民银行法、商业银行法、银行业监督管理法、保险法、证券法、反洗钱法、公司法、企业破产法等法律制度本身也正处于修改完善的关键时期。为了避免金融稳定法与上述法律之间的冲突,联动立法显然是最好的推进方式。由此可见,从经济与社会的维度来看,为了实现经济社会的综合平衡,最大限度发挥金融稳定法的经济社会效应,很有必要采取联动立法的推进方式。

从国内与国际的维度来看,联动立法可以最大限度实现国内规则与国际规则之间的衔接对接,从而更有利于对国内国际金融风险的防范化解,并以此推动金融高质量发展、推进金融强国建设。党的二十大报告明确指出,“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”“统筹推进国内法治和涉外法治”“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”,②高度重视国内法治与涉外法治的协调统一问题。③ 尤其是随着中国在金融领域对外开放范围的不断扩大,进一步加强涉外金融法治建设就显得尤为重要。为此,需要在更深层次、更广领域、更高水平谋划和推进涉外金融法治建设工作。④ 联动立法体现的是一种系统观、大局观、辩证观,对确保中国金融稳定立法的科学性、实用性具有十分重要的作用。为此,需要在统筹国内国际两个大局的基础上,对涉及金融稳定的相关法律制度尽可能做到联动立法、同步推进,最大

---

① 吴晓灵、李曙光、郭雳:《金融改革与法律监管》,《中国法律评论》2023 年第 3 期,第 3 页。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第 41 页。

③ 关于统筹国内法治与涉外法治的相关论述,可参见黄进:《论统筹推进国内法治和涉外法治》,《中国社会科学》2022 年第 12 期,第 84—95 页。

④ 肖京:《涉外金融法治建设亟需进一步加强》,《中国外汇》2023 年第 16 期,第 27 页。

限度减少因规则之间的矛盾冲突带来的负面效应。

结　论

金融是国民经济的血脉,金融安全是国家安全的重要组成部分。尤其是在当前的国内国际背景下,加快推进中国金融稳定立法,对于维护中国金融稳定与确保国家金融安全,具有十分重大的意义。中国金融稳定立法既有直接的现实动因,也有深层次的底层逻辑。推进中国金融稳定立法,不仅要重视具体问题的应对和立法技术的完美,更要透过层层表象,深入分析中国金融稳定立法的底层逻辑,并在此基础上探析中国金融稳定立法的有效路径。中国金融稳定立法,既要聚焦当前的金融风险问题,更要着眼于长远、注重经济社会层面的整体效应、统筹国内国际两个大局,构建有利于维护金融稳定的长效机制,实现金融稳定的长治久安。出于此种考虑,本文分析的重点并未放在对金融稳定立法具体条文的分析与设计,而是力图从中国金融稳定立法背后深层次的底层逻辑审视当前正在进行的中国金融稳定立法,并从三个不同维度的底层逻辑去分析中国金融稳定立法中的基本路径、模式选择与推进方式等宏观层面的重要问题,以期对当前正在进行的中国金融稳定立法起到一定的推动和促进作用。

The Underlying Logic and Path Selection of China's Financial Stability Legislation

Xiao Jing

(*Institute of Law*, *Chinese Academy of Social Sciences*, *Beijing* 100720, *China*)

Abstract: In the current special period of accelerated evolution with major changes unseen in the past century, it is necessary to accelerate the promotion of China's financial stability legislation. In order to ensure the accuracy and effectiveness of China's financial stability legislation, it is necessary to conduct in-depth research on the underlying logic of China's financial stability legislation, and explore the path of China's financial stability legislation on this basis. From the historical and realistic dimensions, the underlying logic of China's financial stability legislation lies in learning lessons from the historical events in the financial crisis, drawing nourishment from the history of the development of the civilization of rule of law, and then preventing and resolving financial risks and responding to possible financial crises through financial stability legislation. From the economic and social dimensions, the underlying logic of China's financial stability legislation lies in promoting high-quality economic development and maintaining social harmony and stability through the prevention, resolution and handling of financial risks, so as to achieve a comprehensive balance between economy and society. From the domestic and international dimensions, the underlying logic of China's financial stability legislation is that we should build a financial powerhouse and maintain national financial security, while we focus on both domestic and international situations. We should not only base ourselves on China's domestic reality, but also fully consider the major adjustment of the world's political and economic structure, respond to financial risks and financial stability, and ensure financial security. On the basis of the underlying logic of the above three dimensions, China's financial stability legislation should adhere to the basic path with Chinese characteristics, select the basic mode of comprehensive legislation, and adopt the promotion mode of joint legislation, so as to formulate a financial stability law with distinctive Chinese characteristics, which meets China's actual needs, and solves China's practical problems.

Key words: *Financial Stability Law*《金融稳定法》; underlying logic; China's road; legislative mode; joint legislation

(责任编辑　郭昌盛)